Олег Проців

Проблеми публічного управління галуззю мисливського господарства: методологічний аспект

Галузь мисливського господарства, будучи сферою суспільного виробництва, повинна забезпечувати інтереси всіх соціальних груп. Для досягнення цієї мети прийнято низку нормативно-правових актів, які визначають організаційні принципи регулювання галузі. Для державного нагляду (контролю) за галуззю мисливського господарства сформовано низку інституцій. Аналізуючи чинне законодавство, бачимо, що галузь мисливського господарства потрапила під опіку трьох державних інституцій, до компетенції яких входять контролюючі функції: Кабінет Міністрів України, Держлісагентство України, екологічна інспекція.

Слід відмітити, що питання реформи державного контролю в сучасній Україні має свою історію. При формуванні владної коаліції у 2014 році була сформована коаліційна угода, де п. 1.2. Угоди передбачає усунення надмірного регулювання господарської діяльності через зменшення кількості документів дозвільного характеру. Також передбачалось усунення дублюючих функцій при ухваленні управлінських рішень, або делегування окремих функцій держави саморегулюючим організаціям.

На засіданні Кабінету Міністрів України 18.12.2017 року Прем'єр-міністр України ухвалив рішення про запровадження фундаментальних змін до системи державного нагляду та регуляцій: «А сьогодні ми скасуємо ще понад 300 актів і, таким чином, змінюватимемо підходи, які зупинять і унеможливлять будь-який державний «рекет». Він дав доручення контролюючим органам до 1 квітня 2018 року визначити основні галузеві ризики, яких потрібно уникати підприємцям, а також окреслити чек-лісти – правила проведення перевірок та моніторингу результатів цих перевірок: «Будь-яка перевірка – "безпрограшна лотерея", коли достатньо прийти на об'єкт, знайти порушення, виписати акт чи штраф і потім вимагати від підприємця будь-чого, окрім головного – ліквідувати порушення. «Мене штрафи не цікавлять! Мене цікавить безпека, благополуччя та нормальний діловий клімат» [1].

Економічні та екологічні результати галузі мисливства є незадовільними. Лише у 2015 році в Україні витрати становили 245 млн. грн., а доходи – 112,8 млн. грн., що становить лише 46% [2]. Слід відмітити, що органи державної влади розуміють, що незадовільні фінансово-економічні показники користувачів мисливських угідь є результатом ігнорування вимог статті 29 ЗУ «Про мисливське господарство та полювання» щодо утримання єгерської служби. Аналіз вже історичних документів свідчить, що органи державної влади вживають певних заходів щодо комплектування єгерської служби відповідно до вимог законодавства. Щоб запобігти скороченню районних мисливствознавців, Держкомлісгосп України листом ще від 05.09.2001 № 03-06/5103-11 зобов'язав територіальні органи зберегти посади державних районних мисливствознавців та попередити «зниження державного контролю у галузі

мисливського господарства та полювання на рівні району, що в свою чергу негативно вплине на ведення мисливського господарства» [3]. Пізніше Державний комітет лісового господарства України постановою розширеної колегії Державного комітету лісового господарства України від 24.04.2003 року № 6 «Про стан та перспективи розвитку мисливського господарства в Україні» вказував, що вимоги щодо чисельності єгерської служби не виконуються, і п. 12 зобов'язав начальників обласних управлінь лісового господарства до 01.07.2003 р. укомплектувати кадрами вакансії мисливствознавців у районах та письмово доповісти у Держкомлісгосп [4]. Такі ж вимоги містились також у пункті 3.4. наказу Держкомлісгоспу від 12 липня 2005 року № 371 «Про заходи щодо виконання Указу Президента України від 23.05.2005 року № 837 «Про невідкладні заходи у сфері збереження, відтворення, раціонального використання мисливських тварин», що зобов'язують начальників управлінь лісового та мисливського господарства заборонити сумісництво серед районних мисливствознавців та укомплектувати вакансії районних мисливствознавців спеціалістами з фаховою освітою, забезпечити їх уніформою, табельною зброєю, засобами зв'язку, спецзасобами, надавати транспорт та підпорядкувати їх відділам (секторам) мисливського господарства [5]. Також у 2006 році Держкомлісгосп України висловлював стурбованість організацією роботи єгерської служби [6]. І що ж ми бачимо у сучасних умовах? У 2015 році з 1109 користувачів мисливських угідь 249 ігнорують вимоги статті 29 ЗУ «Про мисливське господарство та полювання» щодо утримання єгерської служби. При чому у системі УТМР – 106, Держлісагентства – 62, інших користувачів – 79. [7]

Тож органи державного контролю та нагляду декларуючи, що основна проблема у подоланні браконьєрства є ігнорування користувачами мисливських угідь виконання чинного законодавства, протягом десятиріч не вживають адекватних управлінських рішень для виправлення ситуації. На жаль, і у користувачів мисливських угідь, які входять у систему управління Держлісагентства, яке одночасно є центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері мисливського господарства, порушуються вимоги щодо комплектації мисливських господарств єгерями. Приклад ігнорування користувачами мисливських угідь та компетентними органами державного управління та контролю вимог законодавства є лише часткою ігнорування покладених на них функцій не лише у галузі мисливства, але й відображає великі проблеми системи державного контролю в інших галузях суспільного виробництва.

Добре говорить народна мудрість, що у семи няньок дитина без ока ходить. Компетенція державного нагляду (контролю) у галузі мисливського господарства відповідно до наказу Міністерства екології та природних ресурсів України «Про затвердження уніфікованих форм актів перевірок дотримання вимог природоохоронного законодавства, що містять перелік питань для здійснення планових заходів державного нагляду (контролю)» від 02.10.2012 № 43 відноситься до Державної екологічної інспекції, а наказом Міністерства аграрної політики та

продовольства України «Про затвердження переліку питань та уніфікованої форми акта перевірки для здійснення планових заходів державного нагляду (контролю) у галузі мисливського господарства та полювання» від 05.11.2012 № 678 державний нагляд (контроль) покладено на Держлісагентство. Цими наказами затверджено перелік питань перевірки, який у 29 позиціях є ідентичним. Різна відомча приналежність не сприяє координації їхніх дій.

Тому для реалізації рішення Кабінету Міністрів України від 18.12.2017 року у галузі мисливського господарства необхідно реорганізувати проведення перевірок та усунути надмірне та нелогічне регулювання галузі в частині:

1. Спрощення механізмів надання у користування мисливських угідь: перехід від вирішення питання через погодження великою кількістю органів публічного управління до конкурсного їх надання.

2. Спрощення у визначенні та затвердженні лімітів використання ліцензійних видів тварин. Через зволікання органів державної влади щорічно терміни відкриття сезону полювання переносяться. 2017 рік взагалі відзначився сумним «рекордом». Враховуючи іноземний досвід, ухвалення такого рішення потрібно виносити на рівень області.

3. Спрощення механізму погодження термінів полювання. На цей час діють вимоги статті 19 ЗУ «Про мисливське господарство та полювання», які визначають строки полювання на кожен вид мисливських тварин. Відповідно до елементарної логіки користувач мисливських угідь, виходячи із затверджених лімітів добування та пропускної спроможності та керуючись термінами полювання, повинен би самостійно визначати конкретну дату відкриття та закриття полювання на певний вид мисливських тварин, дні полювання протягом тижня. Головне, щоб ці терміни вписувались у визначені законом рамки. Але логіка цієї статті опирається на принцип, чим більше регулювання – тим краще. Два державні органи виконавчої влади (обласне управління лісового та мисливського господарства та обласна державна адміністрація) повинні перевіряти наказ користувача про відкриття полювання: чи він часом не вийшов за межі термінів полювання визначених у законі.

4. Внести зміни до Наказу Міністерства екології та природних ресурсів України «Про затвердження уніфікованих форм актів перевірок дотримання вимог природоохоронного законодавства, що містять перелік питань для здійснення планових заходів державного нагляду (контролю)» від 02.10.2012 № 43 та до Наказу Міністерства аграрної політики та продовольства України «Про затвердження переліку питань та уніфікованої форми акта перевірки для здійснення планових заходів державного нагляду (контролю) у галузі мисливського господарства та полювання» від 05.11.2012 № 678, який зареєстровано в Міністерстві юстиції України 22 листопада 2012 р. за № 1955/22267 про розмежування компетенції державного контролю у галузі мисливського господарства між Мінекології та Мінагрополітики, що дозволить ефективно здійснювати державний контроль.

Крім того, існують проблеми й іншого плану. Так, одні управлінські процедури нелогічно максимальні зарегульовані, інші взагалі не визначені. Наочним прикладом у цьому плані залишається правозастосування щодо плати за користування мисливськими угіддями. Починаючи з 2015 року діють вимоги статті 24 ЗУ «Про мисливське господарство та полювання» щодо оплати землевласникам за користування мисливськими угіддями. З інтерв'ю начальника Управління мисливського господарства та полювання Держлісагентства України Івана Шеремета довідуємось, чому на практиці дія цієї статті не виконується. На його думку, законодавець неправильно визначив землевласників – отримувачів коштів за користування мисливськими угіддями. Він також вважає, що ці кошти необхідно спрямувати для створення служби мисливської охорони [8]. На мою думку, якщо органи державного управління, які не можуть забезпечити визначеної законодавством чисельності єгерської служби, не зможуть і ефективно боротись з браконьєрством, навіть якщо їм виділять необхідні кошти. Вся відповідальність повинна бути покладена на мисливських користувачів, до речі, як це і визначено законом. Як показує досвід державного управління, охочих освоювати кошти державного бюджету не бракує, але ефективність їх результату є на низькому рівні.

Слід відмітити, що недолуге регулювання не лише не дає можливості розвиватись мисливському господарству, але й вставляє палиці в колеса мисливцям. Одним з проявів такого «регулювання» є адміністративна послуга з видачі контрольної картки обліку добутої дичини та порушень правил полювання. Реально ще ніхто за цією карткою не облікував дичину чи браконьєрів, а проблему для мисливців таке «регулювання» створює.

Система державного управління в галузі мисливського господарства повинна змінювати підходи. Акценти в управлінні слід ставити на ефективність, сталий розвиток галузі та дотримання чинного законодавства. Публічне управління до цього часу не може позбутись філософських поглядів тоталітарного комуністичного режиму з командно-плановою економікою, в якій визначальним було виконання плану перевірок, які не впливають на ефективність галузі, ані на потреби людей. Будемо сподіватись, що політика публічного управління, визначена на засіданні Кабінету Міністрів України 18.12.2017 року, буде найближчим часом реалізовуватись у галузі мисливського господарства.

Список використаних джерел:

1. Прем'єр Гройсман про державний контролюючий "рекет" [Електронний ресурс]. — Режим доступу : http://ukrreporter.com.ua/politic/prem-yer-grojsman-pro-derzhavnyj-kontrolyuyuchyj-reket.html

2. Наказ Державного агентства лісових ресурсів України від 30.05.2016 р. № 243 «Про стан ведення мисливського господарства користувачами мисливських угідь у Житомирській, Кіровоградській та Полтавській областях» [Текст]. — Київ : [б. в.], 2016. — 2 арк. — [На правах рукопису].

3. Лист Держкомлісгоспу України № 03-06/5103-11 від 05.09.2001 р. [Текст]. — Івано-Франківськ : [б. в.], 2001. — 1 арк. — [На правах рукопису].

4. Про стан та перспективи розвитку мисливського господарства в Україні [Текст] : Постанова розширеної колегії Державного комітету лісового господарства України № 6 від 24.04.2003 р. — К. : [б. в.], 2003. — 3 арк. — [На правах рукопису].

5. Про заходи щодо виконання Указу Президента України від 23.05.2005 року № 837 «Про невідкладні заходи у сфері збереження, відтворення, раціонального використання мисливських тварин» [Текст] : Наказ Державного комітету лісового господарства України № 371 від 12.07.2005 р. — К. : [б. в.], 2005. — 4 арк. — [На правах рукопису].

6. Стратегія Розвитку // Лісовий і мисливський журнал [Текст]. — 2006. — № 3. — С. 2—4.

7. Наказ ДАЛР від 30.05.2016 р. № 243 «Про стан ведення мисливського господарства користувачами мисливських угідь в Житомирській, Кіровоградській та Полтавській областях»

8. Тільки негайне створення служби охорони мисливських угідь може навести лад у мисливській галузі України [Електронний ресурс]. — Режим доступу http://www.ekoinform.com.ua/index.php?option=com_content&view=article&id=175%3A2016-01-04-13-51-39&catid=7%3A2009-07-06-09-51-16&Itemid=41&lang=ru

Проців О. Р. Проблеми публічного управління галуззю мисливського господарства: методологічний аспект / Олег Проців // Проблеми розвитку публічного управління в Україні [Текст] : матеріали наук.-практ. конф. за міжнар. уч., 12-13 квіт. 2018 р. / за наук. ред. чл.кор.НАН України В. С. Загорського, доц. А. В. Ліпенцева. — Л. : ЛРІДУ НАДУ, 2018. – С. 67 – 71.